

van der Voet, J. & Van de Walle, S. (2014). Topambtenaren en de crisis. *Openbaar Bestuur*, 24(1): pp. 18-21

Topambtenaren en de crisis

Joris van der Voet en Steven Van de Walle

Bezuinigingen op de centrale overheid zijn aan de orde van de dag. Hoe worden zij op organisatieniveau in verschillende Europese landen gerealiseerd?

De crisis heeft vanzelfsprekend gevolgen voor publieke organisaties in Nederland. In eerdere jaren waren het vooral private bedrijven die door de crisis werden getroffen. De crisis werd in publieke organisaties aanvankelijk als kans aangegrepen om krapte op de arbeidsmarkt voor gekwalificeerd personeel te verhelpen.¹ Waar de commissie-Van Rijn in 2001 nog waarschuwde voor grootschalige tekorten aan hoogopgeleid personeel in publieke organisaties, is de situatie vandaag bijna tegenovergesteld.² De economische crisis, of liever de financiële druk als gevolg van de crisis, maakt ingrijpen in overheidsorganisaties noodzakelijk, waarbij ook het personeel niet ontzien wordt.

Dit artikel gaat in op bezuinigingen in organisaties in de centrale overheid van twaalf Europese landen (Engeland, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Portugal, Italië, Oostenrijk, Noorwegen, Hongarije, Litouwen en Estland). Welke bezuinigingsstrategieën worden in verschillende Europese landen gehanteerd, welke bezuinigingsmaatregelen zijn genomen en wat zijn de gevolgen ervan? De analyse is gebaseerd op de percepties van 3555 topambtenaren, waarvan 196 uit Nederland, op het niveau van secretaris-generaal, directeur-generaal, directeur of equivalenten in de centrale overheid¹. De vergelijking tussen Nederland en de overige Europese landen staat centraal.

¹ Het onderzoek dat tot deze resultaten heeft geleid is gefinancierd door het Seventh Framework Programme van de Europese Unie, onder overeenkomst Nr. 266887 (Project COCOPS), Socio-economic Sciences and Humanities

Bezuinigen

Het kabinet Rutte II lijkt vooralsnog vastberaden om vast te houden aan het door de EU opgelegde begrotingstekort van maximaal drie procent.³ Een belangrijk deel van de beoogde bezuinigingen wordt door te ‘snijden in eigen vlees’ gerealiseerd. In het regeerakkoord van het kabinet werd in 2012 al gesteld, dat de rijksoverheid goedkoper, flexibeler en efficiënter dient te gaan werken.⁴

Ministeries en zelfstandige bestuursorganen dienen deel te nemen aan *shared service centra* op het gebied van bedrijfsvoering. Ook wordt beoogd kosten te besparen door beleid naar gemeentelijk niveau te decentraliseren vanuit de verwachting dat het daar doelmatiger, effectiever en minder bureaucratisch geïmplementeerd kan worden. In 2017 moet dit een structurele bezuiniging van 1,1 miljard euro opleveren. In het begrotingsakkoord, dat in oktober met oppositiepartijen D66, ChristenUnie en de SGP werd gesloten, is nog een extra bezuinigingsronde op de ministeries van 480 miljoen opgenomen.

Wanneer het gaat om bezuinigen wordt Nederland ten opzichte van andere Europese landen vaak beschouwd als het beste jongetje van de klas. Nederland bezuinigt rigoureus en voldoet zo aan de dictaten vanuit Brussel, terwijl andere Europese landen (Zuid-Europese) de regels negeren of de kantjes er vanaf lopen.

Een rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling uit 2011 laat echter zien dat ook andere Europese landen grootschalig op de centrale overheid bezuinigen.⁵ Zo had meer dan driekwart van alle OESO-landen in 2011 beleid om de personeelsomvang van ministeries en agentschappen in de centrale overheid te verminderen. Van de Europese landen hadden alleen Duitsland en Noorwegen niet het voornemen de personele omvang van de centrale overheid te verkleinen. In 2011 voerde de centrale overheid van de meeste Europese landen - behalve Spanje, Duitsland en België - beleid om zittend personeel naar andere functies of organisaties te herplaatsen.

Bezuinigingsstrategieën

Er bestaan verschillende manieren om bezuinigingen te implementeren. Een belangrijk onderdeel van de bezuinigingsstrategie is besluiten op welke wijze bezuinigingen gerealiseerd worden. Er worden drie strategieën onderscheiden:

- a. gerichte besparingen op bepaalde onderdelen van de organisatie, terwijl andere onderdelen worden ontzien,
- b. een proportionele aanpak, waarbij bezuinigingen gelijkmatig over de organisatie worden verdeeld,
- c. het realiseren van besparingen door het vergroten van efficiëntie of productiviteit.

Zowel in Nederland als in de overige Europese landen zijn gerichte besparingen de meest voorkomende aanpak om te bezuinigen. Toch zijn er interessante verschillen tussen de wijze waarop bezuinigingen in de Nederlandse rijksoverheid en de overige 11 landen worden geïmplementeerd.

Van de Nederlandse topambtenaren geeft 35,7% aan, dat gerichte besparingen in hun organisatie de dominante aanpak zijn om te bezuinigen. In Europa is dat met 43,7% aanzienlijk hoger. Vooral in Spanje (63,7%), Engeland (54,2%), Portugal (50%) en Duitsland (48,1%) worden bezuinigingen op bepaalde onderdelen van de organisatie geconcentreerd, terwijl andere worden ontzien.

Van de Nederlandse topambtenaren geeft 31,6% aan dat bezuinigingen voornamelijk met een proportionele aanpak worden geïmplementeerd. In de andere Europese landen is deze kaasschaafmethode slechts volgens 26,1% van de ondervraagde topambtenaren de dominante aanpak. Alleen in Italië, Estland en Litouwen ligt de nadruk nog meer op de proportionele bezuinigingsstrategie.

De resultaten lijken te suggereren dat bezuinigingen in de Nederlandse rijksoverheid gelijkmatiger worden verdeeld dan in de andere elf landen. Een mogelijke verklaring voor dit resultaat is dat de Nederlandse publieke sector meer dan

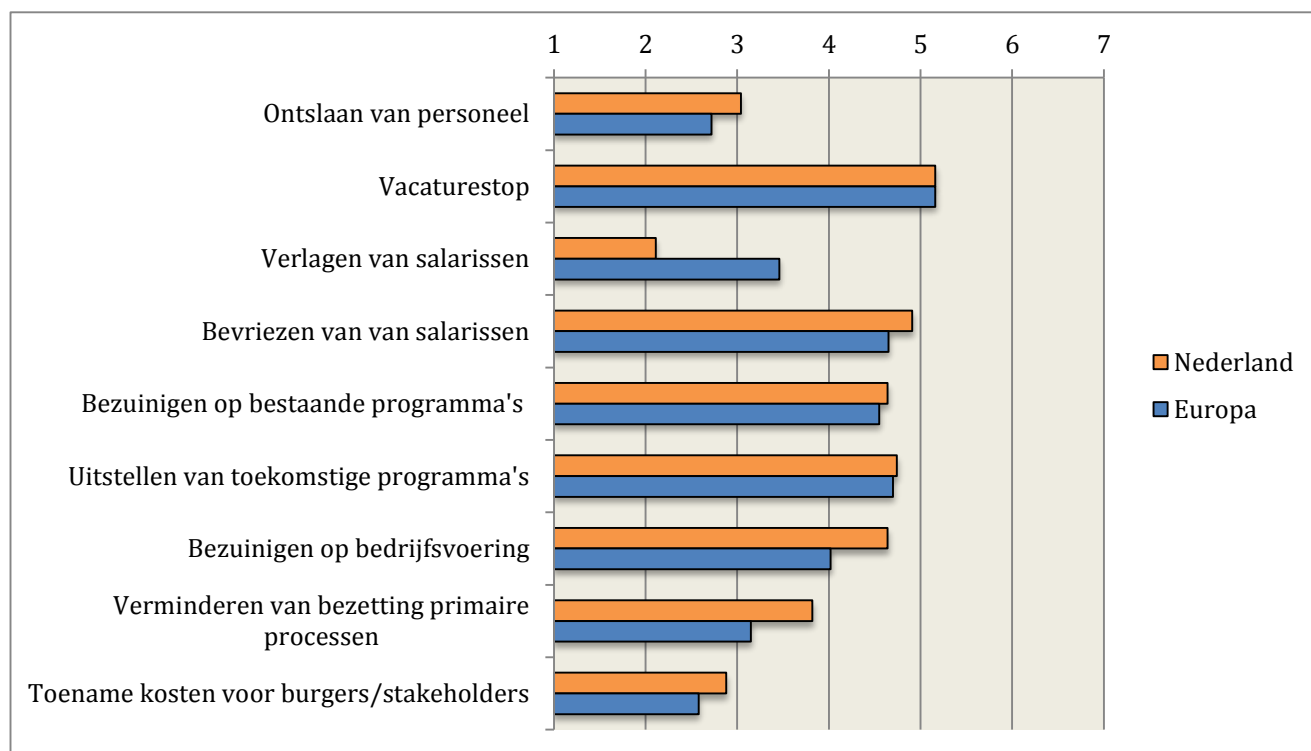
in andere landen door een consensuscultuur en bepolder wordt gekarakteriseerd. Hierdoor worden bezuinigingen eerder gelijkmatig verdeeld dan dat er harde keuzes worden gemaakt. Een andere verklaring is dat de besluitvorming van Nederlandse overheidsorganisaties minder gevoelig is voor inmenging van de politiek, die doorgaans eerder voorstander van gerichte bezuinigingen zal zijn.

Een resultaat dat deze bevindingen verder onderstreept, is dat Nederlandse overheidsorganisaties, gemiddeld meer dan andere Europese landen, met een aanpak gericht op het vergroten van efficiency en productiviteit proberen te bezuinigen. In Nederland is dit volgens 18,9% van de topambtenaren de dominante strategie, in de overige landen 13,7%. Volgens 5,6% procent van de Nederlandse topambtenaren is er geen dominante strategie of is er van bezuinigingen geen sprake. In Europa is dat percentage met 10,8% hoger. Een opvallende uitschieter is Noorwegen, waar men vanwege de financiële situatie eerder moet waken voor oververhitting van de economie dan voor stagnatie of krimp; 54% van de Noorse topambtenaren geeft aan dat hun organisatie geen bezuinigingsstrategie heeft.

Bezuinigingsmaatregelen

Aan de ondervraagde topambtenaren is een aantal bezuinigingsmaatregelen voorgelegd met de vraag in hoeverre die in hun organisatie worden toegepast. In figuur 1 geven de oranje en blauwe balken de respons van topambtenaren uit Nederland en de overige elf EU-landen weer. Een score van 1 geeft aan dat een bezuinigingsmaatregel helemaal niet wordt toegepast, terwijl 7 aangeeft dat deze in grote mate wordt toegepast

Figuur 1: Toepassing van bezuinigingsmaatregelen in Nederland en Europa



Figuur 1 toont dat een vacaturestop de meest voorkomende bezuinigingsmaatregel is, zowel in Nederland als in de andere Europese landen. Daarnaast zijn het bevriezen van ambtenarensalarissen, het bezuinigen op bestaande programma's, het uitstellen van toekomstige programma's en het bezuinigen op de bedrijfsvoering veel voorkomende maatregelen als reactie op de crisis. Een tweede conclusie is dat de meeste bezuinigingsmaatregelen in Nederlandse organisaties meer worden toegepast dan in de andere. Ten opzichte van het Europese gemiddelde is in Nederland alleen aanzienlijk minder sprake van een verlaging van salarissen. De mate waarin Nederlandse organisaties een vacaturestop invoeren wijkt niet af van het Europees gemiddelde. Een vergelijking van de overige bezuinigingsmaatregelen leert dat deze iets meer worden toegepast binnen de Nederlandse rijksoverheid dan elders.

Het doorvoeren van een vacaturestop is zowel in de Nederlandse rijksoverheid als in de overige Europese landen de meest voorkomende bezuinigingsmaatregel. Noorwegen is het enige land waar een vacaturestop weinig wordt doorgevoerd. Vooral in Spanje en Hongarije zijn veel organisaties in de centrale overheid genoodzaakt een vacaturestop in te stellen. Hoewel vacaturestops in de meeste Europese centrale overheden aan de orde van dag zijn, komt het ontslaan van

personeel in veel mindere mate voor. Alleen in Estland en Hongarije wordt aan bezuinigingen relatief vaak invulling gegeven door het ontslaan van personeel. In Nederland komt deze bezuinigingsmaatregel vaker voor dan gemiddeld in de onderzochte Europese landen.

Het verlagen en bevriezen van ambtenarensalarissen zijn ook mogelijke manier om te bezuinigen. Het bevriezen van salarissen is vooral een preventieve maatregel om ervoor te zorgen dat de arbeidskosten in de komende jaren niet stijgen. De resultaten laten zien dat er grote verschillen bestaan in de mate waarin deze bezuinigingsmaatregel wordt ingevoerd. In Noorwegen, Duitsland en Oostenrijk worden salarissen vrijwel niet bevroren. In andere landen - Frankrijk, Litouwen en Nederland - wordt deze maatregel in beperkte mate toegepast. Topambtenaren in Engeland, Spanje, Estland en Portugal rapporteren dat het bevriezen van salarissen in hun organisatie in zeer sterke mate wordt toegepast.

Een radicalere manier om te bezuinigen op de lonen is het verlagen van salarissen. De cijfers laten zien dat ambtenaren eigenlijk slechts in vier landen op hun salaris inleveren. In Estland en Litouwen is dat het geval, maar vooral in Spanje en Portugal.

In Nederland worden bezuinigingen relatief veel gerealiseerd door te besparen op de bedrijfsvoering. Bij de rijksoverheid zijn bijvoorbeeld al jaren programma's gaande om de salarisadministratie van ministeries in een *shared service centre* te centraliseren. Andere landen die dat ook doen zijn Engeland, Frankrijk en Estland. Opvallend is dat landen waar de financiële noodzaak om te bezuinigen aanzienlijk groter is - Spanje en Portugal - vooral bezuinigen op bestaande en toekomstige programma's, maar de bedrijfsvoering grotendeels ongemoeid laten.

Topambtenaren in Spanje rapporteren de meeste bezuinigingsmaatregelen in hun organisatie. Een verrassend resultaat is, dat Engeland op een tweede plaats volgt. De percepties van Britse topambtenaren laten zien dat in het Verenigd Koninkrijk omvangrijke bezuinigingen worden doorgevoerd, vooral gericht op bedrijfsvoering,

het bevroren van salarissen, een vacaturestop en een toename in de kosten voor burgers en *stakeholders*.

Het Verenigd Koninkrijk wordt gevolgd door beide Baltische staten en Portugal. Nederlandse topambtenaren rapporteren een mate van bezuiniging die iets boven het Europese gemiddelde ligt. Opvallend is dat in Italië, toch ook geen toonbeeld van financiële topconditie, grootschalige bezuinigingen uitblijven. Italiaanse topambtenaren rapporteren een relatief lage mate van bezuinigingen. Dit resultaat is consistent met de conservatieve hervormingen die tot nu toe in de Italiaanse centrale overheid zijn geïmplementeerd.⁶ De centrale overheid van Noorwegen heeft verreweg het minst onder de crisis te lijden, maar ook in Duitsland en Oostenrijk blijven omvangrijke bezuinigingen tot nu toe uit.

Gevolgen

Zowel in Nederland als in de rest van Europa gaven topambtenaren aan, dat het belangrijkste effect van de financiële crisis is dat de macht van het ministerie van Financiën is toegenomen. Volgens Nederlandse topambtenaren is deze machtsverschuiving niet zo groot als in andere Europese landen. Toch is meer dan 70% van de Nederlandse topambtenaren is het met deze stelling eens.

Alleen in Noorwegen en Litouwen is de gepercipieerde machtstoename van het ministerie van Financiën kleiner dan in Nederland. Topambtenaren in andere landen rapporteren een grotere machtsverschuiving. In Spanje ziet 81,8% de macht van het ministerie van Financiën toenemen, in Portugal zelfs 96,6%.

Nederlandse topambtenaren zijn gemiddeld niet van mening dat de politiek als gevolg van de crisis meer invloed op besluitvormingsprocessen in de organisatie heeft gekregen. Slechts 28,1% van hen rapporteert een toename van de macht van de politiek. Topambtenaren in veel Europese landen geven wel aan dat de invloed van de politiek op besluitvormingsprocessen in de organisatie is toegenomen. Wederom is dit vooral in Spanje en Portugal het geval. 72,1% van de Portugese topambtenaren geeft te kennen dat zij de invloed van politici op besluitvormingsprocessen als gevolg van de crisis hebben zien groeien.

Ook interne besluitvormingsprocessen zijn door de financiële crisis beïnvloed. Nederlandse topambtenaren zijn het licht eens met de stelling dat besluitvormingsprocessen in hun organisatie meer gecentraliseerd zijn. In Italië, Portugal, Engeland, Estland en Spanje geven topambtenaren te kennen dat besluitvormingsprocedures zijn gecentraliseerd.

Ook zien zij, zowel in Nederland als in de rest van Europa, gemiddeld een lichte toename van de macht van de financiële afdeling binnen hun organisatie. Topambtenaren zijn het daarentegen overwegend oneens met de stelling dat er als gevolg van de crisis meer conflicten binnen de organisatie zijn ontstaan.

Nederlandse topambtenaren schrijven de crisis minder grote gevolgen toe dan hun Europese collega's. De enige uitzondering is dat Nederlandse topambtenaren, evenals hun collega's uit Engeland, Frankrijk en Italië, aangeven dat het belang van prestatie-informatie is toegenomen. In de andere landen is dat niet het geval. Italiaanse topambtenaren schrijven de crisis de grootste effecten toe. Dat is een opvallend resultaat, gezien de beperkte mate waarin in Italië volgens hen met bezuinigingsmaatregelen op de crisis reageert.

Ook in Spanje en Portugal heeft de crisis volgens de ondervraagden verstrekende gevolgen voor de centrale overheid. Naast een toename van het belang van prestatie-informatie en van de macht van het ministerie van Financiën, heeft de crisis volgens Nederlandse topambtenaren weinig gevolgen. Alleen in Litouwen, Estland, Duitsland en Noorwegen schatten topambtenaren de gevolgen van de crisis kleinschaliger in.

Besluit

De Nederlandse rijksoverheid geeft relatief vaak de voorkeur aan de kaasschaafmethode, maar er gaan in Nederland wel degelijk dikke plakken af. Nederland behoort niet tot de landen die het meest bezuinigen, maar de Nederlandse rijksoverheid bezuinigt bovengemiddeld veel. Het verlagen van ambtenarensalarissen is aanzienlijk minder aan de orde dan in andere Europese landen. Daar staat tegenover dat zij wat meer dan andere Europese landen op andere manieren bezuinigt, zoals het

bevriezen van ambtenarensalarissen, het centraliseren van de bedrijfsvoering en het verminderen van de bezetting op primaire processen.

Desondanks zijn de gevolgen van de crisis voor de Nederlandse rijksoverheid relatief beperkt. Bezuinigingen leiden bij ons in mindere mate tot machtsverschuivingen en politisering van de centrale overheid dan in andere Europese landen. Ook al wordt er dus flink gesneden, volgens de ondervraagde topambtenaren blijven de gevolgen van de crisis in Nederland (vooralsnog) beperkt.

¹ Steijn, Groeneveld & Van der Voet, De kredietcrisis: extra kansen voor publieke organisaties op de arbeidsmarkt? In *Openbaar bestuur*, september 2009:22-24.

² Commissie-Van Rijn, *Advies voorkomen arbeidsmarkt knelpunten collectieve sector*, Den Haag: Sociaal Economische Raad.

³ Begrotingsregels Rijksoverheid, 2001.

⁴ Regeerakkoord Kabinet Rutte II, 2012.

⁵ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *Government at a glance*, 2011.

⁶ W. Kickert, T. Randma-Liiv, R. Savi, *Fiscal Consolidation in Europe: A comparative analysis*, COCOPS, 2013.